

Politique régionale en faveur du logement

Séance plénière du 4 avril 2019

Considérant la réalité des besoins d'accès à un logement abordable et de qualité, le CESER accueille favorablement les orientations définies dans la convention entre le Conseil régional et l'Union régionale des organismes HLM de Nouvelle-Aquitaine. Toutefois, il restera attentif à la traduction opérationnelle de cette convention avec les bailleurs sociaux, sur la durée d'application de cette convention.

Il considère enfin l'opportunité d'une articulation de ces dispositions avec la stratégie plus générale d'aménagement et de développement territorial, notamment celle qui sera prochainement définie dans le SRADDET et dans l'attente d'une feuille de route en matière d'habitat

Depuis au moins le début des années 2000, la part des dépenses liées au logement n'a cessé de s'accroître dans le budget des ménages, notamment des ménages les plus modestes. Le taux d'effort¹ moyen avoisine 30% pour les locataires du secteur libre et plus de 25% pour les locataires du secteur social. Il dépasse 40% parmi les locataires du secteur libre à faibles revenus. Parmi les étudiants, le coût du logement mobilise plus de la moitié des ressources financières disponibles.

Parallèlement, la Nouvelle-Aquitaine se caractérise par une relative faiblesse de son offre en logement social (moins de 10% du parc de logements en résidences principales contre 14,7% pour la France métropolitaine). Même si le parc concerné a notablement progressé dans certains départements de Nouvelle-Aquitaine entre 2010 et 2015 (Gironde, Pyrénées-Atlantiques, Charente-Maritime), l'offre s'est contractée dans certains territoires ruraux (cas des départements des Deux-Sèvres et de la Vienne). Avec un parc de 300 000 logements sociaux en Nouvelle-Aquitaine, l'offre locative sociale peine à répondre à l'accroissement de la demande (90 000 demandes en attente enregistrées fin 2017, soit + 14% en 5 ans).

Dans ce contexte, le CESER Nouvelle-Aquitaine accueille très favorablement les dispositions proposées par le Conseil régional pour accompagner le développement d'une offre de logements économiquement abordable. Ces dispositions viennent compléter le règlement d'intervention sur le logement et l'habitat (adopté en juin 2018) et celui sur le logement des jeunes (adopté en octobre 2018) et les conventions déjà formalisées avec Action Logement et avec l'Association Régionale Habitat Jeunes.

Le CESER insiste pour que cet effort, qui participe aux conditions et à l'objectif d'un « bien-vivre en Nouvelle-Aquitaine à horizon 2030 », ne se limite pas aux seules zones « tendues » du territoire néo-aquitain. Pour l'assemblée consultative, il s'agit aussi de répondre à un objectif de maillage territorial de l'offre en logements sociaux et/ou conventionnés, s'appuyant notamment sur le réseau des villes moyennes et petites villes, confrontées pour nombre d'entre elles à une dégradation quand ce n'est pas à un abandon de leur tissu urbain central.

¹ Le taux d'effort mesure la part du revenu consacré aux dépenses de logement des ménages (soit loyer ou remboursement d'emprunt et charges associées telles que taxes, dépenses d'eau et d'énergie, assurances...)

Convention avec l'Union Régionale des organismes HLM : un soutien dans la durée qui doit accompagner l'évolution des besoins sociaux et territoriaux, mais qui ne lève pas les craintes face au désengagement de l'État

Tout d'abord, le CESER relève avec grand intérêt la durée exceptionnellement longue de la convention de partenariat proposée, pour la période 2019-2027. Elle salue cette démarche, considérant qu'elle apporte aux organismes concernés une lisibilité à long terme appréciable, compte-tenu des fluctuations des politiques publiques du logement depuis plusieurs décennies. A cet égard, le CESER ne peut manquer de souligner le cadre particulier dans lequel s'inscrit ce conventionnement, marqué par les incidences de la loi « ELAN », par des arbitrages budgétaires ou fiscaux (ex : relèvement du seuil de TVA) ou encore par les dispositions du projet de loi « PACTE »² (portant le seuil minimal des entreprises participant à l'effort de construction de 20 à 50 salariés), qui ne sont guère encourageants pour les acteurs concernés.

Ainsi, le gouvernement a annoncé une baisse de 1,5 Md € des Aides Personnalisées au Logement en 2020 assortie d'une baisse équivalente des loyers par les bailleurs sociaux (réduction de loyer de solidarité), après celles opérées en 2018 et 2019. Les mesures compensatoires adoptées au plan national (telles que l'allongement de la durée des prêts consentis par la Caisse des Dépôts, notamment via la Banque des Territoires et CDC Habitat, prêts de haut de bilan et véhicule « Tonus », création de l'Opérateur National de Vente via Action Logement...) ne peuvent masquer l'abandon progressif par l'État de toute politique volontariste en matière d'habitat social, tant vis-à-vis des opérateurs ou bailleurs sociaux (ex : suppression de l'aide directe de l'État au Fonds National d'Aide à la Pierre) que des bénéficiaires du logement social (réforme des APL et baisse des aides individuelles). Par ailleurs, le CESER a déjà eu l'occasion d'exprimer sa crainte sur les conséquences de la restructuration des organismes de logement social au regard des modalités de réponse aux besoins des territoires. Il souligne le rôle central joué par la Caisse des Dépôts dans le financement des projets d'habitat social portés par les collectivités et les bailleurs sociaux et exprime de ce fait son attachement au maintien d'une gouvernance publique de cette institution financière.

Dans un tel contexte, le CESER approuve les orientations générales de la convention proposée, intéressant notamment le logement des jeunes, la revitalisation des centres-bourgs, la rénovation thermique du patrimoine HLM, l'innovation et l'expérimentation afin de répondre à certains besoins spécifiques (ex : logement des « seniors »). Par sa nature et par sa durée, cette convention formalise un engagement d'intention qui devra nécessairement être concrétisé pour atteindre ses objectifs. Le CESER sera donc attentif aux déclinaisons opérationnelles qui seront données à cette convention, en particulier :

- La participation des bailleurs sociaux à l'appel à projet 2018-2020 pour le logement des jeunes et étudiants, déjà mentionné dans la convention établie avec Action Logement.
- L'implication du Conseil régional dans la démarche « Territoires détendus » associant l'URHLM et la Banque des territoires.
- La prise en compte et implication effective des opérateurs d'habitat social dans le Programme régional pour l'efficacité énergétique des bâtiments et l'intégration de cet objectif dans la future programmation des fonds européens 2021-2027, compte-tenu des efforts restant à accomplir dans ce registre. Le CESER considère sur ce volet la nécessité d'assortir les conventions particulières à des obligations de résultats en termes d'économies d'énergie pour les locataires, compte-tenu de l'évolution des prix de l'énergie.
- La contribution des bailleurs sociaux à la définition de la feuille de route relative à la recherche et au développement de nouveaux concepts de production de bâtiments, ou encore à la réponse aux besoins d'habitat générés par l'accroissement de la population âgée. Dans ce registre, le CESER invite le Conseil régional à prendre en compte les initiatives ou démarches permettant de favoriser le lien social et interculturel dans les projets, par exemple en engageant un travail avec les bailleurs autour des « mètres carrés sociaux ».

Le CESER note que cette convention pourra donner lieu à des partenariats financiers spécifiques entre le Conseil régional et des bailleurs intéressés pour la période 2019-2027. Il souligne l'opportunité d'articulation des orientations de cette convention avec la stratégie foncière du Conseil régional adoptée en juin 2018 (par exemple avec la mobilisation des Offices Fonciers Solidaires) ou avec d'autres dispositifs (notamment le bail réel solidaire). Par ailleurs, le CESER souhaite que la déclinaison de ce plan d'action intègre un objectif général en termes d'accessibilité des personnes atteintes de handicap dans les projets ou programmes accompagnés afin de répondre au retard et à l'accroissement des besoins constatés (pour la période triennale 2015/2017, le volume total des demandes de logement social pour raison de handicap - 4 389 en 2017 - a progressé de + 17 % pour un accroissement moyen de + 9,5% tous motifs de demande confondus).

² « Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises »
Avis – Séance plénière du 4 avril 2019

Modification du règlement d'intervention pour le logement des jeunes par des bailleurs privés en secteur rural

Le CESER prend acte de l'ajustement proposé au règlement d'intervention sur le logement des jeunes. Si l'assemblée socioprofessionnelle comprend la volonté d'assouplissement de certains critères d'intervention (conventionnement non limité à un conventionnement « très social ») pour desserrer le déploiement d'une offre locative en milieu rural, il considère que cet assouplissement devrait tenir compte de la réalité des besoins sociaux des territoires concernés. L'assemblée consultative est plus hésitante sur l'abandon du critère d'agrément pour les organismes d'intermédiation locative et appelle le Conseil régional à la vigilance à ce sujet, même si les disparités territoriales constatées imposent un assouplissement de cette mesure.

En conclusion, le CESER considère que ces deux délibérations doivent s'inscrire dans une stratégie plus générale d'aménagement et de développement du territoire (notamment via le futur SRADDET), dans le souci d'une meilleure répartition territoriale des activités et des emplois d'une part, de maintien et développement des services publics et des services au public dans les territoires de Nouvelle-Aquitaine d'autre part. Il prend acte avec grand intérêt de l'intention d'une « feuille de route » régionale en matière d'habitat, annoncée lors des dernières Assises régionales de l'habitat, qui rejoint une préconisation formulée dès 2015 par l'ex-CESER Aquitaine.

■

Proposition de la commission 5 « Vie sociale, culture & citoyenneté »
Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Eric ROUX

Avec les contributions des commissions :
-2- « Développement des territoires et mobilité »
Présidente : Camille De AMORIN BONNEAU ; Rapporteur : Rima CAMBRAY
-3- « Environnement »
Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY
- 4- « Économie »
Président : Daniel BRAUD ; Rapporteur : Valérie FRÉMONT

■

Vote sur l'avis du CESER
« Politique régionale en faveur du logement »

97 votants
97 pour

Adopté à l'unanimité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine